



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТАНОВИЩЕ

на

ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

по

**“НАЦИОНАЛЕН ДОКЛАД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО СТРАТЕГИИТЕ ЗА СОЦИАЛНА ЗАКРИЛА
И СОЦИАЛНО ВКЛЮЧВАНЕ - 2008-2010 година”**

(разработено по собствена инициатива)

Икономическият и социален съвет на Република България включи в Плана за дейността си през 2009 г. разработване на становище по Доклада за социално включване и финансово-осигурителната адекватност на социалните мрежи. В следствие на променения обхват и съдържание на Доклада настоящото становище се отнася за приетия от Министерски съвет на 25.09.2008 г. *Национален доклад на Република България по стратегиите за социална закрила и социално включване 2008-2010 г.*

Становището е по собствена инициатива на ИСС и с писмо №040/05.02.2009 на председателя на ИСС разработването му бе разпределено към Комисията по социална политика.

На свое заседание от 20.02.2009 г. Комисията по социална политика:

- определи за външни експерти: ст. н. с., доктор по социология Духомир Минев (Институт по социология на БАН) и ст. н. с., доктор по икономика Победа Луканова (Икономически институт на БАН);

- избра за докладчик н.с., доктор по икономика Любен Томев – член на ИСС от група II – синдикати.

Проектът на становище бе разработен и приет от Комисията по социална политика на нейно заседание от 18.05.2009 г.

На пленарната си сесия от 29 май 2009 г. Икономическият и социален съвет одобри с консенсус настоящото становище¹.

¹ При подготовката на това становище широко са използвани:

- Два доклада на Европейската Анти-бедност мрежа по оценка на Националните планове за включване в ЕС и България:

- Maria Jeliazkova, EAPN Bulgaria: Response to NAP Inclusion. Questionnaire 2008

- Изграждане на сигурност, създаване на надежда. Оценка на EAPN – Европа на Националните стратегически доклади по социална защита и социално включване (2008-10). *Подготвена от работната група по социално включване на Европейската анти-бедност мрежа (EAPN), 30 ноември 2008 г.*

- Аналитичен доклад, изработен с участието на социалните партньори и отразяващ тяхната позиция: Д. Минев, Л. Томев, Д. Драганов. Приоритети на политиката за социално включване в България, Фондация „Фридрих Еберт”, 2008

ИСС/2/006/2009 г. – Комисия по социална политика

СЪДЪРЖАНИЕ

1. Заключение и препоръки	5
2. Въведение	11
3. Обща характеристика	12
4. Промененият икономически контекст.....	13
5. Адекватност на равнището и мащабите на бедността и социалното изключване.....	16
6. Идентичност на ключовите предизвикателства и приоритети	17
7. Образованието и междугенерационният трансфер на бедност.....	18
8. Спецификата на проблема „детска бедност”	20
9. Обществените услуги и социалното изключване	22
10. Активното включване	23
11. Пазар на труда и социално включване.....	24
12. Рисковете за пенсионната система	27
13. Здравеопазване и социално изключване	28
14. Проблеми на бюджетирането и финансирането	30

ПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

БАН – Българска академия на науките
БВП – Брутен вътрешен продукт
БДС – Брутна добавена стойност
ДДС – Данък добавена стойност
ЕК – Европейска комисия
ЕС – Европейски съюз
ИСС – Икономически и социален съвет
МС – Министерски съвет
НЗОК – Национална здравноосигурителна каса
НОИ – Национален осигурителен институт
НПД – Национален план за действие
НПО – Неправителствена организация
НСИ – Национален статистически институт
ОПЛ – Общопрактикуващ лекар
ЦСМП – Център за спешна медицинска помощ

1. Заключение и препоръки

Контролът върху бедността и социалното изключване придобива особено значение. Необходимостта от противодействие на този феномен се изостря и интервенцията на всички структури на гражданското общество изглежда все по-необходима. Затова Икономическият и социален съвет на Република България счита за необходимо и отговорно да разработи някои препоръки - в съответствие с основните изводи и заключения, направени в настоящото изложение.

1.1. Да се започне работа по препоръчаната от самия Доклад **Стратегия за намаляване на бедността и социалното изключване**, като се приложат нови за България, но вече използвани в ЕС, процедури за подготовка на такъв документ, включително и тези, които се посочват по-долу.

1.2. Необходимо е да се приложат на практика препоръките за **детската бедност в Доклада за детски грижи**, като се даде приоритет на гарантирането на адекватността на семейния доход, изпълнение на целите от Барселона - за достъпни качествени грижи за деца, придвижване към измерване на детското благосъстояние и стимулиране на детските права и подкрепата за родителството.

1.3. Да се разработи **Спешен пакет за бедността**, който да създаде стълб, приоритезиращ намаляването на бедността, изключването и подкрепящ социалната справедливост, чрез инвестиране в хората – в съответствие с предложенията на ЕС за **Възстановителен пакет на ЕС**.

1.3.1. Така ще се гарантира един *балансиран и устойчив* възстановителен пакет, който освен че е насочен към потребностите на бизнеса и банките, също така енергично се заема с въздействието на кризата върху хората, живеещи в бедност и социално изключване.

1.3.2. Централен компонент на пакета от мерки срещу бедността би следвало да бъдат *мерки за премахване или ограничаване на съществуващи генератори на бедност*.

1.3.3. Това означава, че е необходима *адекватна ревизия* на съществуващата финансово-счетоводна отчетност и оперирането на данъчната система, които са в основата на огромните потоци незаконни пари и несъбрани вземания на бюджета. Тя ще даде огромен ресурс за посрещане на кризата и в частност – подобряване на социалната политика.

1.4. Да се свърже Пакетът за икономическо възстановяване с **Препоръката за активно включване** – гарантирайки, че ангажиментите за осигуряване на адекватен доход и достъп до качествени услуги и прилична работа се изпълняват чрез отворения метод на координация.

1.5. Посочените по-горе мерки ще генерират достатъчно ресурси за още една стъпка - създаването на ефективна система за поддържане на **адекватни минимални нива на доходите**. Тази стъпка е стълб на всяка стратегия за възстановяване и устойчиво развитие. Недопустимо е да се поддържат минимални доходи, които са по-ниски от официалните прагове на риск от бедност.

1.6. В този контекст изключително важен е въпросът за **разработването на прозрачен метод** за фиксиране и ревизиране на адекватните равнища на доходи, включващ заинтересованите страни, както и връзките с релативни критерии – особено с прага на бедност. По този начин чрез методология, осигуряваща участие, се постига не само иновативност, но и по-голяма независимост на стандартите за адекватни доходи.

1.7. Необходимо е да се намерят дълготрайни решения (механизми) за **идентифицирането на рисковите групи** в България. Досега „априори” се приемат някои техни характеристики, а също така им се предлагат политики, които се знае, че са полезни в други страни или се опират на експертни оценки. Слабо се стимулира участието на представители на тези групи при оформяне на политически решения. Икономическият и социален съвет може да се ангажира със създаването на условия за участие на такива представители на гражданския сектор в консултативния процес и с това да бъде чут гласът на бедните и други неравнопоставени лица.

1.8. Има потребност да се разработят **повече и по-добри индикатори за анализ и оценка на динамиката на бедността и изключването**, както и за реалното социално въздействие (ефективност) на прилаганите политики. Необходимо е и по-ясна стратегия за мониторинг и използване на индикаторите, за да се гарантира прилагането и включването на заинтересованите страни. В тази посока е необходимо и спешно да се разработят конкретни указания за прилагането на оценките на социалното въздействие, **като широко се използват механизмите на участие на заинтересованите страни**, за разлика от често прилаганите “самооценки” на институциите, формиращи политиките.

1.9. Осъществяването на постоянен **мониторинг на влиянието, което образователната система и здравеопазването оказват върху бедността и социалното изключване**. Крайно време е Националната програма за развитие на училищното образование да бъде подложена на оценка на социалното въздействие, което оказва върху бедността и социалното изключване. Същото се отнася и за системата на здравеопазване и нейните основни политически документи. В съответствие с изводите в т. 9 е добре да бъде извършен анализ на ефекта от услугите от общ интерес върху състоянието на бедността и неравенствата.

1.10. Съзнавайки наличието на много и задълбочаващи се с времето проблеми в достъпността и удовлетвореността на пациентите от ИСС/2/006/2009 г. – Комисия по социална политика

първичната медицинска помощ, **считаме за необходимо създаването на система от индикатори, която да позволи оценка и съпоставка на различията в достъпа на пациенти**, основаващи се на географски, времеви, организационни и финансови, демографски, здравни и социо-културни фактори.

1.10.1. Прилагането на такава система за анализ и оценка на достъпа на различни обществени групи би позволила формирането на *стратегии и политики за контрол и интервенция* с цел подобряване на крайните резултати и ефективност на първичната медицинска помощ и защита правата на пациентите.

1.10.2. Заставаме зад гарантирането на *основен пакет от здравни услуги за всеки осигурен гражданин*, като считаме, че определянето на обхвата на този пакет на задължителното здравно осигуряване и *националната здравна карта* трябва да се извършва след задължителни консултации със социалните партньори, Националното сдружение на общините в Република България и представителните организации на пациентите.

1.11. С оглед съществуващите огромни рискове **пенсионната система се нуждае от спешно разработване на дългосрочна стратегия**, обвързана с останалите правителствени документи (планове, програми, стратегии), която при различни варианти на външна среда да очертае пътища към ограничаване на социалното изключване и бедността на българските пенсионери чрез нарастваща адекватност на заместващия доход, както и да гарантира финансовата стабилност и автономност на самата система.

1.12. Подкрепата на реалната икономика следва да се насочва и с оглед на намаляване на бедността и изключването, т.е. към ключови отрасли и сфери, които едновременно имат структуроопределящо икономическо значение и решаващо пряко влияние върху бедността и неравенствата.

1.12.1. Такива са например отраслите за добив, пренос и търговия с енергия. Те влияят върху оперирането на другите отрасли и заедно с това са централен компонент на т.нар. *услуги от общ интерес*. Ако се подкрепят финансово отраслите, означавани като “услуги от общ интерес”, ще се контролира и един основен генератор на бедност. Така мерките срещу кризата ще имат двойно действие – както за подкрепа на икономиката, така и за действие срещу бедността.

1.12.2. От категорична подкрепа се нуждае и *селското стопанство* с оглед увеличаване на производството, намаляване на бедността и социалното изключване. Основното направление на мерките трябва да се насочи към “отваряне” на Структурните фондове за широк кръг производители на селскостопанска продукция. Категорично трябва да се премахне принципът на привилегировано и селективно

разпределение, който сега - както на национално, така и на ниво ЕС - е в основата на регулацията на Структурните фондове.

1.13. Необходими са промени в системата на Структурните фондове и въобще използването на средства от ЕС, за да се насочи по-добре и по-адекватна част от средствата към проблемите на бедността и социалното изключване. Правителството може да се възползва по най-ефективен начин от възможностите, които предоставя новата регулация (от ноември 2008 г.) на ЕК за промени в Структурните фондове, с цел да се отговори по-добре на икономическата криза. Главното направление при разработването на Пакета за бедността и социалното изключване би следвало да бъде “отварянето” на Европейските фондове чрез осигуряване на по-широк достъп до тях за хората, живеещи в бедност и социално изключване, които ще понесат и социалната цена на икономическата криза. Няма друг избор, освен да се скъса с принципа “малко на брой, но крупни ползватели” на фондовете. Това предложение не означава да се раздават европейски средства на бедните, само защото са бедни. Предложението е насочено към нещо съвсем друго – да се дадат повече шансове на хората сами да се справят с кризата.

1.14. Създаване на нови работни места за хората в бедност от самите хора в бедност. ЕС отдавна търси възможности в такава посока и социалната икономика се счита за централно направление. Проектите и организациите от социалната икономика могат да бъдат на предния фронт на създаването на нови пътеки към работата и създаването на нови работни места за хората, които са най-отдалечени от трудовия пазар, чрез разширяване на услугите и създаване на нови видове услуги. Но те все още не са адекватно подкрепяни или осигурявани с финансови и материални ресурси, за да се гарантира, че могат да създават блага, услуги и качествена заетост. Структурните фондове предоставят такива възможности, които засега не се използват ефективно.

1.15. В контекста на очакванията за криза и увеличаване на бедността може да се препоръча и **преразглеждане на някои компоненти на данъчната система** – например, облагането на леките коли, което продължително време остана изградено в разрез с пазарните принципи. За да се контролира по-добре и разпространето на бедността върху жилищното задоволяване може да се препоръча и аналогична мярка по отношение на данъка върху жилищата.

1.16. Взривът на неплатежоспособността, заедно с големия брой ипотечни кредити, ще постави изключително остро въпроса за **жилищата и превенцията на бездомността**. Сега липсват адекватни мерки, например с фокус върху подкрепата за съхраняване на жилищата, строителството на социални жилища или ниски наеми. Подценява се проблемът с неизползваните възможности за получаване на ресурс от ЕС за подобряване на енергийната ефективност, чрез инвестиции в саниране на ИСС/2/006/2009 г. – Комисия по социална политика

жилищни сгради. Това е значителен резерв за постигане на няколко цели – включително и за създаване на работа и намаляване на енергийните разходи на домакинствата.

1.17. Създаване на по-добре регулиран и функциониращ трудов пазар. Трудовите пазари не могат да бъдат механизъм за социално включване без адекватни политики за това. А сега те са далеч от подобно състояние на връзките и взаимодействията между участниците в тях. Ако има много основания да се преразгледа състоянието на финансовите пазари и в частност – регулацията им, то още повече основания има да се преразгледа състоянието на трудовите пазари от същата гледна точка.

1.17.1. Необходимо е по-пълно отчитане на специфичните изисквания на представители на *неравнопоставени групи на пазара на труда* в общите политики за заетост и в трудовото законодателство. Въпросът е за засилване присъствието на лицата с по-специални и различни проблеми в общите политики на пазара на труда и разширяване на тяхната социална значимост.

1.17.2. Номенклатурата политики на пазара на труда, насочени към представители на неравнопоставени групи, следва да бъде разширена и разнообразена. Съществува реална необходимост от прилагане на *диференциран подход* към тези групи и специализирани за тях политики, с оглед постигане на социална кохезия и ликвидиране на предпоставки за социално изключване. Реализирането на тази стратегическа насока предполага предоставяне на подходяща архитектурна среда, прилагане на активни методи за работа с лицата в неравностойна позиция, използване на бързи и резултатни реакции на специфични проблеми, както и разширяване прилагането на индивидуалния подход към лицата на пазара на труда.

1.17.3. В условията на криза е нужно силно стимулиране на участието в *продължаващо обучение и професионална квалификация*. Представителите на неравнопоставени групи на пазара на труда най-често са лицата, които имат неадекватни образователни и професионално-квалификационни характеристики спрямо изискванията на работодателите. Подобряването им има значение за наемането на тези лица. Заедно с това динамичният технически прогрес и конкурентоспособната икономика на знанието глобализират и масовизират необходимостта от постоянно обучение и професионална подготовка на работната сила като елемент от гъвкавата сигурност на заетостта.

1.17.4. Подобряване на *колективното договаряне на заплатите* с оглед преодоляване форми на дискриминация при заплащането е изискване с постоянна актуалност. Реализирането му предполага прилагане на динамични механизми на социално сътрудничество,

организация на колективното договаряне и усъвършенстване съдържанието на съответните договори.

1.17.5. Подобряването на териториалната кохезия при работата с неравнопоставени групи и осигуряване на заетост е друго актуално изискване предвид съществуването на региони със специфични проблеми на бедно население (включително и с ромски етнически произход), на силно застаряващо население, на групи със силни миграционни нагласи и други характеристики, провокиращи обедняване. Те изискват конкретни комбинации от различни подходи за решаване на проблемите на заетостта, в съчетание с такива срещу бедността.

1.18. Потребност от напредък в планирането на регионални и локални действия. Необходимо е да се използват новите тенденции в регионализма и децентрализацията, за да се придвижат нещата към един по-динамичен и последователен дневен ред чрез регионалните и локалните планове за действие. Тъй като повечето услуги се планират и предоставят на местно равнище, връзката между локалното, регионалното и национално равнище трябва да бъде по-детайлно изразена и консолидирана чрез ангажимента на всички релевантни актьори, включително неправителствените организации и хората в бедност.

1.19. Предизвикателствата, пред които сме изправени, изискват адекватна изследователска подкрепа и ефективно използване на научния потенциал на страната. В това отношение е необходимо да се включи по-активно Националният фонд “Научни изследвания” в решаването на конкретни и практически задачи от типа на посочените. Научният потенциал на Българската академия на науките и на университетите би могъл да даде решителен принос, подпомагайки не само и даже не толкова тези, които правят политиките, колкото онези, които следва да се възползват от политическите инструменти и да понесат последствията от тях.

1.20. В ЗАКЛЮЧЕНИЕ Икономическият и социален съвет на Република България е убеден, че практическата реализация на горните **предложения** би могла да създаде основа за по-добро **прилагане на интегрирания подход към активно включване, в рамките на една интегрирана Стратегия за борба с бедността и социалното изключване**, като се създаде и високопрофилна **пътна карта** за действия на национално равнище. Още по-необходимо е да се действа в това направление поради неизвестната все още сила и продължителност на икономическата криза, в която навлиза страната.

2. Въведение

2.1. Националният доклад на Република България по стратегиите за социална закрила и социално включване 2008-2010 г. (наричан по-нататък „докладът“) беше разработен в условията на относително стабилна вътрешна и външна макроикономическа обстановка. За съжаление, както повечето подобни документи, той не съдържа предварително очертана вариантност на предлаганите решения, коментари (оценки) на възможни рискове при изпълнението на поставените цели, нито идеи за управление на риска, с цел устойчивост на действия и резултати.

2.2. Промените в икономическата и социална обстановка у нас в края на 2008 г., предвид влиянието на световната криза, вече налагат преосмисляне на негови основни цели, приоритети, мащаби, последователност на дейности. Настъпилите промени и някои негативни очаквания за близко бъдеще налагат неговата актуализация или поне преразглеждане на механизмите за реализиране на поставените цели.

2.3. По-нататък се прави опит за обобщаване на някои принципни недостатъци, както и слабости в самото съдържание на доклада, които биха могли да ескалират при една обща неблагоприятна икономическа и социална обстановка върху заетостта и безработицата, образованието и квалификацията във връзка с бедността и социалното изключване.

2.4. Считаме, че настоящото становище на ИСС е полезно и необходимо, защото в рамките на Отворения метод за координация фактически България чрез този свой Национален доклад представя нашите политики пред останалите страни - членки на ЕС. Обективният анализ, почиващ на актуална информация и съобразен с адекватната социално-икономическа ситуация в страната, е неизменно условие за отговорен подход към постигането на общите европейски цели.

2.5. Предварително правим уточнението, че нашето становище е съсредоточено най-вече към НПД по социалното изключване, докато останалите две части, касаещи *Националната стратегия по пенсиите* и *Националната стратегия за здравна и дългосрочна грижа*, са обект на анализ само през призмата на доходите и социалното изключване.

2.6. От една страна, обстоен коментар на трите части би отнел твърде много време с участието на значително по-широк експертен кръг, от друга - ИСС имаше вече възможността да се произнесе в свои специални

становища точно по проблемите на пенсионната и здравна реформи, както и по свързаните с тях осигурителни системи².

3. Обща характеристика

3.1. Националният доклад на Република България по стратегиите за социална закрила и социално включване (2008-2010 г.) съдържа три основни компонента: Национален план за действие по социално включване, Национална стратегия за пенсиите, Национална стратегия за здравна и дългосрочна грижа. По такъв начин Докладът следва препоръчаната от ЕС структура и може да се разглежда като важна стъпка напред в сравнение с други подобни национални документи.

3.2. Заслужава специално да се подчертаят **европейските му измерения** и в някои други направления:

3.2.1. Докладът съдържа повече и по-добре използвани концепции на ЕС. Това е вероятно първият български документ, в който социалното включване експлицитно е поставено в центъра.

3.2.2. При изготвянето на документа беше приложен консултационен процес, като бяха консултирани НПО, пряко ангажирани с проблемите на бедността и социалното изключване.

3.2.3. Документът следва приоритети, характерни за ЕС и е в унисон с плановете, които разработват другите страни - членки на ЕС. Съответствието със стратегиите и политиките на ЕС проличава в идентифицирането на такива предизвикателства, като: междугенерационното предаване на бедността и социалното изключване (във връзка с детската бедност); активното включване в трудовия пазар; създаването на равни възможности за най-уязвимите групи (хора с увреждания, роми, бенефициенти на социалното подпомагане, безработни с ниска квалификация и грамотност, неактивни и обезкуражени лица); по-доброто управление на политиките за социално включване.

3.2.4. Налице е стратегическа визия. В самия документ, поради обхванатия период, такава не е развита, но се подчертава необходимостта от разработване и прилагане на интегрирана,

² В тези области ИСС е приел 7 становища:

- Актуални проблеми на здравното осигуряване (07.04.2004);
- Законопроект за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване (28.10.2005);
- Проект за Национална здравна стратегия 2007-2012 на Министерство на здравеопазването: анализ, оценка, препоръки (25.07.2006);
- Проблеми на пенсионната система в България (12.12.2006);
- Разширяване на възможностите за участие в осигурителната система на родените преди 01.01.1960 г. (06.07.2007);
- Законопроект за изменение и допълнение на Закона за здравето (06.07.2007);
- Резолюция по актуализирания проект на „Национална здравна стратегия 2008-2013 г.“ (18.07.2008).

ИСС/2/006/2009 г. – Комисия по социална политика

дългосрочна 8 - 10-годишна стратегия срещу бедността и социалното изключване.

3.2.5. *Съдържат се елементи на план* - например, като се залагат количествени измерения на поставените цели, подлежащи на мониторинг (главно НПД по социално включване).

3.3. Това, което трябва да се отбележи като обща слабост на документа, е, че **трите части не са обвързани в достатъчна степен**, което създава известно впечатление за механичен сбор от различни части:

- *НПД по социално включване* е компонентът с най-добро ниво и се доближава до плановете за действие на други страни членки.

- *Националната стратегия за пенсиите* в първата си част представлява по-скоро отчет за предприеманите политически мерки относно равнището на пенсиите, а втората част наподобява отчет на НОИ с представени (копирани) текстове от законодателната уредба на пенсионното осигуряване от 1998 г.

- *Националната стратегия за здравна и дългосрочна грижа* не съдържа количествени цели и няма характер на план, а е по-скоро съвкупност от декларации с общ пожелателен характер, издаващи добрите намерения на съставителите.

4. Промененият икономически контекст

4.1. При разработването на доклада експертите не може да не са си давали сметка за динамично развиващите се процеси в световната икономика, за застрашително нарастващата финансова и ипотечна криза и за възможните последици за българската икономика. Но дори и този факт да е бил пропуснат, през последните две години експертните анализи на български и чуждестранни икономисти постоянно акцентираха не толкова върху възможните „внесни ефекти”, колкото върху създадените „вътрешни предпоставки” за настъпване на икономическа криза.

4.2. В края на 2007 г. и след това се наблюдават твърде добре очертани признаци за „прегряване” на българската икономика.

4.2.1. *След 2001 г. бруто капиталобразуването се увеличава с близо два пъти по-високи темпове от растежа на БВП.* При това проблемът не е само до темпове и обеми, а до начина на използване на инвестициите. С тях се финансира главно строителство на обекти, които нямат производствено предназначение. Липсват отчетливи доказателства за техническо, технологично и организационно реструктуриране на реалния сектор.

4.2.2. *Нарастването на запасите е четири пъти по-интензивно от растежа на БВП след 2001 г. и предполага структурни дисбаланси.*

Нарастването на нереализираната продукция е едно от най-преките

доказателства за нарушени връзки между производителите и тяхната прекалена кредитна задлъжнялост. Повишаването на лихвите по кредитите през втората половина на 2008 г. допълнително усложни проблема.

4.2.3. Търговският баланс увеличава стойностите на негативното си салдо. Този баланс зависи както от стимулиращи инфлацията продукти, така и от техническо оборудване, други инвестиционни стоки, ресурси и материали. Съществува силна степен на неоползотворяване на вътрешните възможности за производство и преди всичко на селското стопанство.

4.2.4. Нарастване на разликите в динамиките на БВП и на БДС в полза на последната. След 2003 г. стойността на групата „Корективи“ започва да расте чувствително и практически става движещата сила, обуславяща горната разлика. Причината за тази промяна са увеличените непреки данъци, които водят до предлагане на стоки, които не съответстват на платежоспособността на потребителите и агрегираното търсене.

4.2.5. Инфлационни шокове и повишаваща се инфлация. Повишаването на инфлацията беше очаквано явление след присъединяването на България към ЕС. Въпросът е обаче в това, че промените в цените поставиха някои от производителите на неконкурентни позиции, а за тяхната промяна са необходими инвестиции за повишаване на производителността и ефективността на производствата.

4.2.6. Нестабилен платежен баланс, който силно зависи от чуждестранни инвестиции и парични преводи от чужбина. Дефицитът се покрива основно чрез тези инвестиции и това прави обслужването му силно зависимо от техния приток. Успоредно с намаляване на инвестициите намаляват индексите на произведената индустриална продукция и на реализацията ѝ.

4.3. Всички горепосочени факти свидетелстват за слаби вътрешни фактори на икономическия растеж в България и дисбаланси на „прегряваща икономика“. Допълнително този широк спектър от вътрешни проблеми се комбинира с влиянието на външната финансова криза. В случай на неадекватни политики niskият потенциал на икономиката може да предизвика криза в сравнително устойчивия сега финансов сектор и да стимулира последваща рецесия. Това е специфична заплаха за България, която следва добре да се познава, управлява и регулира - едно от основните предизвикателства, които страната трябва да посрещне през следващите няколко години.

4.4. В този смисъл постигнатите резултати в сферата на заетостта имат в определена степен **конюнктурен характер и ниска устойчивост в близка и средносрочна перспектива.** В периода до 2010 г. икономическият растеж в България няма да позволи промяна на позицията на страната като най-бедната членка на ЕС, а безработицата ще нараства и предизвиква съответното увеличаване на броя на бедните, както и на риска от изпадане в бедност. Общата икономическа обстановка ще провокира понижаване на благосъстоянието на населението. Уязвимите групи на пазара на труда ще изискват повишено внимание.

4.5. Основният напредък, който е посочен в документа – намаляването на безработицата, не е изцяло ефект от прилаганите политики, а той от своя страна едва ли е допринесъл в аналогична степен за намаляване на бедността. Вероятно са оказали влияние и други фактори, като емиграция, промени в начина на регистриране и др. Впрочем, **както напредъкът, така и факторите, които го формират, вече не са валидни.** Заложената оценка на социално-икономическия контекст е повлияна от друга икономическа конюнктура и освен това, от една стара практика (прилагана между другото и в други страни-членки) да се представят главно “позитивните” страни.

4.6. В случая с Доклада това води до представяне на **остарели и вече неверни страни на социалните реалности.** Така например, посочва се: “устойчив икономически растеж, увеличаване на заетостта, високо ниво на инвестиции, ... подобряване на социалната и териториална кохезия”. Това виждане за икономическия и социален контекст вече е напълно неадекватно на променилата се ситуация. Освен това, вместо акцент върху икономическа криза, като негативи се посочват проблеми, които изглеждат периферни и дистанцирани от социално-икономическата ситуация и политиките, като: демографското развитие, бедността сред хората извън трудовия пазар, неравният достъп на някои рискови групи до основни услуги (вместо много по-обширния проблем за ограничения достъп на почти всички групи до качествени услуги), особено на образованието, здравеопазването, жилищното задоволяване, комунално-битовите услуги, екологичната среда и т.н. Ясно се подчертава необходимостта от превантивни действия и мерки, но виждането придобива декларативен характер както поради пренебрегването на перспективата на кризата, така и поради преобладаването на мерки и политики с коригиращ и смекчаващ характер.

4.7. Националният доклад е бил подготвен преди да се прояви ясно кризата през есента на 2008 г., но сега нейното разрастване, признаците за повишаване на безработицата, връщането на емигранти и др. се различават значително от картината, представена в доклада. Вече не може да се разчита на “естествено” позитивно въздействие на един динамичен растеж

върху бедността, а политиките да се сведат до мерки за подкрепа на растежа и евентуални корекции на някои негативни ефекти. Така **промяната в икономическата среда поставя под въпрос валидността на Доклада още в неговите изходни предпоставки.**

5. Адекватност на равнището и мащабите на бедността и социалното изключване

5.1. В Доклада е използван приетият в ЕС показател за определяне на нивото на бедност и според този показател формалният анализ изглежда перфектен. Заедно с това обаче може да се изразят много **съмнения по отношение адекватността на показателя.**

5.1.1. Немалка част от доходите не осигуряват покриването на базисни потребности за своите получатели, поради което показателят за *абсолютна бедност* (за някои групи) надвишава използвания показател за релативна бедност.

5.1.2. Така напр. в годините на тежка криза и тотален спад на реалната покупателна способност на доходите (1996-1997 г.) *равнището на относителна бедност* е съответно 14.8 и 15.3%, а през 2001 г., когато доходите в значителна степен са възстановени, стойността на показателя е 15.6%.

5.1.3. Още по-притеснително е, че *относителна бедност „не по-висока от 15%“* е заложена като една от количествените цели към 2010 г., без тя да е съпроводена от разчети за номиналния и реален ръст на линията на бедност.

5.2. Липсват достатъчно данни за такива **екстремни форми на бедност**, като недохранване и гладуване, а други данни показват, че те обхващат немалка част от бедните. Така например, налице е сравнително висок и растящ дял на деца, родени с поднормено тегло, което обикновено се свързва с недохранване на майките през периода на бременност³. Обективното представяне на картината на бедността изисква тези (и други) „нелицеприятни“ аспекти да бъдат показани.

5.3. Пренебрегнати са също „скрити за статистиката“, но очебийно **растящи неравенства**, които не могат да бъдат уловени от Коефициента на Джини или Коефициента на поляризация в условията на огромен и устойчив „сив сектор“ (по оценка на ЕК, генериращ около 35% от БВП на страната). „Бумът в луксозното потребление“, както и растящите депозити в банките, в никакъв случай не означават еднозначно разширяване на базата, която ги ползва. Парадоксално е, но в ежедневието повишен интерес, както и предмет на анализи и оценки, представляват 2-3% от

³ ПРООН. Цели на хилядолетието за развитие – 2008, България, София, 2008, с. 11
ИСС/2/006/2009 г. – Комисия по социална политика

върха на обществената пирамида, отколкото нейното дъно, най-често трайно маргинализирано.

5.4. Не е достатъчно прецизиран изводът, че **социалните трансфери в България имат голямо значение за намаляване на бедността**. Такова значение имат пенсиите, но не и социалните помощи и обезщетения.

5.4.1. *Данните за 2007 г.* показват, че равнището на бедност преди социалните трансфери е 40.5%, след включването на пенсиите то пада рязко до 17.2%, а след останалите социални трансфери се редуцира едва до 14.1%.

5.4.2. *Този модел на влияние* е най-близък до страни, като Румъния, Гърция, Малта, Кипър, Италия и Испания и коренно се различава от Швеция, Норвегия, Финландия, Франция, Люксембург, Дания и Чехия, където ефектът върху редуцирането на бедността е силен както по линия на пенсиите, така и на системата на социално подпомагане⁴.

5.4.3. *Изводите* могат да бъде в следните посоки – или социалните помощи са изключително ниски, или те не достигат до точните бенефициенти, а вероятно и двете твърдения са верни за българската реалност.

6. Идентичност на ключовите предизвикателства и приоритети

6.1. **Дългосрочните приоритети**, посочени в предишния доклад, са запазени и в настоящия, както би трябвало и да бъде, щом са дългосрочни. Проблемът е, че определянето им още в предишния доклад поражда големи съмнения в два аспекта – по отношение на избраните приоритети (кореспондиращи на основните причини за бедност) и по отношение на рестриктивното им формулиране.

6.2. В начина, по който са избрани приоритетите, е вложена самата сърцевина на логиката на цялата конструкция – тук идентифицираните причини трябва да се превърнат в адекватни на тях приоритети на политиките. **Приоритетите**, посочени в доклада са:

- Равно участие в трудовия пазар на групите в риск от бедност и социално изключване.
- Равен достъп до услуги, целящи превенция на социалното изключване и неговите последствия.
- Социално включване на най-уязвимите етнически групи.
- Намаляване на бедността сред групите извън трудова възраст.

6.3. Трудно е да се отговори на въпроса **кои именно причини на бедността са определили избора на тези приоритети**, тъй като липсва

⁴ GUIO, Anne-Catherine. Income poverty and social exclusion in the EU25. EUROSTAT, Statistics in focus 13/2005

адекватен анализ на причините и произтичаща от анализа идентификация на основните приоритети. Може да се твърди обаче, че има много други и по-значими причини – генератори на бедност, които са пропуснати или неточно формулирани.

6.3.1. Преди всичко, тъй като цялата конструкция на документа (цялото въздействие върху бедността) е изградено върху *два стълба: икономически растеж и трудов пазар* (работни места), абсолютно необходимо е да се подложат на внимателен анализ точно тези стълбове. Не може да се развива процес на икономическа депресия, а политиките за намаляване на бедността да са изградени върху очакване за икономически растеж, включващ трудов пазар и подходящи работни места.

6.3.2. Системите, предоставящи базисните социални услуги – *образование и здравеопазване, се намират в тежко състояние*. Основният проблем, който възниква, е породен именно от лошото състояние на двете системи и се състои в ниското и влошаващо се качество на двата вида услуги. Ето защо, дори и да се постигне голям напредък по приоритета, посочен в документа – “равен достъп” до тези услуги, ефектът няма да е голям, защото равенството ще осигури достъп до нискокачествени услуги. Азбучна истина е, че лошото състояние на тези услуги е не само генератор на бедност, но и сериозна предпоставка за възникването на „вторична бедност”.

6.3.3. Много важна причина за обедняване са т. нар. *услуги от общ интерес* (отопление, водоснабдяване, електроснабдяване, почистване на боклука), чиято ниска ефективност и лошо управление са логично свързани с бързо и постоянно растящи цени на услугите. В много страни на ЕС тези процеси предизвикват нарастващо внимание, тревоги и обмисляне на мерки за справяне с тези проблеми. Необходимо е поне да се анализира и уточни влиянието на този мощен фактор не само за поддържане на дълбока бедност сред уязвимите групи, но и за непрекъснато обедняване на други групи, които не са във висок риск от бедност.

6.3.4. Приоритетът *“Намаляване на бедността сред групите извън трудовата възраст”* също няма ясна логика и обосновка. Трудно е да се отговори на въпроса кои причини за бедността са предопределили избора на този приоритет; как е селектирана точно тази група като целева за специални действия по намаляване на бедността, тъй като има и други групи, нуждаещи се от подобни въздействия.

7. Образованието и междугенерационният трансфер на бедност

7.1. Връзката между образование и бедност в доклада се схваща и представя доста ограничено („бедността създава пречки за ИСС/2/006/2009 г. – Комисия по социална политика

образованието”), като се пропуска факт с огромно значение – системата на образованието в сегашното си състояние не подобрява бъдещите жизнени шансове на бедните деца и дори функционира като **мощен генератор на бъдеща бедност**. Такава система задълбочава проблема за междугенерационния трансфер на бедността вместо да го решава.

7.2. Причините за това са многопластови, но специално в доклада няколко важни тенденции в развитието на образователната система остават без достатъчно внимание:

7.2.1. Редукция на обема преподавани знания. Става дума най-вече за качествени, модерни и необходими за професионалната реализация и социализация на хората знания и умения. Често съвременните знания и умения фактически са в недостиг, докато старите знания са крайно неактуални и практически вече ненужни.

7.2.2. В същото време изискванията на по-горните образователни степени, както и тези за заемането на качествени работни места след образованието, се повишават. Това неминуемо води до необходимостта от разширяване обема на платимите образователни услуги.

7.2.3. Силно ограничени средства за спортуване и извънучилищна дейност на децата. По този показател България е в рязък дисонанс с почти всички страни от ЕС. Дори и малкото възможности за активно занимание със спорт са комерсиализирани, вследствие на което достъпът до тях е силно ограничен.

7.2.4. Значителни деформации в рамките на ограничения обем знания, които се преподават. Тези деформации ограничават и дори ощетяват социалната компетентност на децата и техните ценности системи. Би могла да се идентифицира (но за съжаление не е направено в доклада) една “скрита” програма за деформирана социализация на децата, която спешно трябва да се отстрани.

7.2.5. Практически училището не прави почти нищо за формиране на гражданско съзнание, за възпитаване качества на самостоятелност в мисленето и избора, инициативност, ориентация към практиката и способност да се поема отговорност за собствените действия. Формирането на „послушни” и разчитащи винаги на някого друг (държава, родители, роднини, колеги) личности фактически генерира безпомощност и бедност в условията на пазарна икономика.

7.2.6. Силна териториална диференциация на достъпа до образование – профилиране и алтернативи за избор на училищата, разстояние до тях, наличие на удобен и достъпен транспорт и т.н. Икономическата целесъобразност през последните години решително надделява над социално разумните и приемливи решения.

7.2.7. Подкрепата на образованието на децата като материален и ценностен ангажимент. Последователно той бе прехвърлен напълно върху семействата, а бедните семейства не са в състояние да го изпълнят.

7.3. Заедно с обратното влияние на бедността върху образованието, изразено най-вече в преждевременното отпадане от училище, крайните ефекти на образователната система са **комбинация между общо снижаване на качеството на образованието и силна ранна социална диференциация на получаваното образование.**

7.4. Може да се посочат и **конкретни данни в потвърждение на проблема.** Програмата за международно оценяване на учениците PISA 2006 показва, че почти половината (48.4%) от българските ученици на 15 години са под критичното второ ниво по компетентност за използване на научни данни и доказателства. Според експертите това означава, че половината от 15-годишните ученици не могат да анализират и да оценяват адекватно получената информация и да прилагат наученото на практика.

7.5. Накратко, в сегашното си състояние образованието по-скоро влияе върху бедните деца като фактор-генератор на бедност, отколкото като превантивен фактор на бедността и изключването. Особено смущаващо и неприемливо е обстоятелството, че зараждането на тези проблеми до голяма степен е въпрос на **официално провеждани политики в областта на образованието.**

7.6. Разбира се, обсъжданият тук правителствен документ няма за цел и не може да внесе корекции в системата на образование, но той може да посочи нейните социални ефекти (влияние върху бедността и изключването), а със сигурност има и задължението да вземе предвид тези ефекти, когато гради своите политики и разчита на тази система за постигане на положителни въздействия (например, да се намали междугенерационният трансфер на бедността).

8. Спецификата на проблема „детска бедност”

8.1. В НПД по социално включване борбата с детската бедност е изведена до първостепенна политическа цел и тя се определя по следния начин – **да се намали междугенерационното предаване на бедността и социалното изключване.** Това е специфичен подход, при който не се споменава, че най-добрият начин да се намали междугенерационният трансфер е да се намали бедността на родителите, а всички други мерки да подкрепят това централно направление - намаляването на бедността на родителите. Тогава намаляването на бедността на децата ще се вписва в общата рамка на цялостна стратегия срещу бедността.

8.2. Вместо това обаче **прякото насочване към бедността на децата** създава впечатление, че в една или друга степен този феномен

може да се третира специално и независимо от бедността на семействата и родителите (разбира се, тук изключваме случаите на деца в специализирани заведения – проблем, който действително има самостоятелно значение и се нуждае от отделна интерпретация).

8.3. Подходът поражда съмнения, но той бе широко приет в ЕС (и даже 2007 бе обявена за т.нар. лека година, с акцент върху детската бедност). Както показаха последващите анализи, подходът претърпя неуспех в почти всички страни на ЕС (с изключение донякъде на Англия).

8.4. В Националния доклад обаче подходът си остава на централно място. Оставяме настрана въпроса за **реализма на политическа цел**, която се надява да намали бедността на деца, живеещи в бедни семейства, без изрично да е поставена целта значително да се намали бедността като цяло (даже е оставена вратичка за известно увеличаване на общата бедност).

8.5. Възниква обаче сериозен въпрос – ако не е предвидено значително и сигурно намаляване на общата бедност, то намаляването на бедността на децата изисква мерки, които да изолират децата от бедността на родителите и така да ги предпазят от въздействието на семейната бедност. Това означава поемането на **широки ангажменти по развитие на цяла система от дейности, институции, значителни ресурси** и широка координация между тях, за да се предостави на децата онова, от което ги лишава бедността на родителите - задоволяване на базисни потребности, мрежа от детски институции, достъп до (и реално ползване на) базисни услуги, като образование и здравеопазване и т.н. Такива ли са предложените мерки?

8.6. Мерките, заложи в доклада за постигане на посочената цел, са с широк обхват и включват различни сфери. Тези мерки са значими и не може да се подценяват. Но много от тях са насочени към рискове, които са периферни по отношение на ядрото на детската бедност – **недостиг на блага и базисни услуги**. Затова личи и определена “слабост” на преследвания резултат – мерките целят намаляване на “риска от бедност” сред децата (до 15%), но не и извеждане на децата от бедност.

8.7. За прякото намаляване на бедността на децата в доклада се разчита и на други мерки – главно, създаване на заетост за родителите им. Така се излиза от неясната цел за прекратяване на междугенерационния трансфер и мерките се насочват към централния проблем - бедността на родителите. Този подход заслужава подкрепа.

8.8. Но възниква въпросът дали повишаването на заетостта на родителите е достатъчно средство за намаляване на бедността на децата? Съмнително е - по причини, които са известни. Докладът на ЕС за детските грижи ясно показва: страните-членки, в които има най-малко детска бедност, са същите тези, в които рискът от бедност като цяло е нисък, а неравенствата са намалени. Това са страните, които са **инвестирали в**

семействата чрез осигуряването на универсални услуги за семейството, включително грижи за деца.

8.9. Социалната защита е основна, за да се изведат семействата от бедност. Затова **мерките в доклада изглеждат недостатъчни.** Освен това, на фона на икономическата криза и нарастването на безработицата идеята за висока родителска заетост като средство за намаляване на детската бедност не внушава доверие. Но дори и без очакваната криза, повишаването на заетостта у нас не се изразява автоматично в симетрично намаляване на бедността на заетите, поради трайното присъствие на синдрома „работещи бедни”.

9. Обществените услуги и социалното изключване

9.1. Не е достатъчен и анализът на жизнените стандарти, **постоянното нарастване на цените на услугите от общ интерес** (електричество, вода, отопление, транспорт) и разминаването им с доходите и тяхната динамика. Припомняме, че като правило този тип разходи са с ниска степен на еластичност и те заемат все по-висок относителен дял в общите разходи на домакинствата, стеснявайки по този начин възможностите за увеличаване на всички останали разходни пера.

9.2. Статистическите данни свидетелстват, че **покупателната способност на средната работна заплата и на средната пенсия** по отношение на тези обществени услуги за периода 1990-2007 г. е спаднала с около 3 до 5 пъти – значително над тази за всички стоки и услуги в потребителската кошница като цяло (2,5 пъти)⁵.

9.3. От една страна, това означава ограничаване достъпа до обществените услуги като цяло, а от друга – дори там, където има варианти за избор, т.е. налице е еластичност в ползването им (напр. във вида на ползвания източник за отопление), този избор не води до по-ниски разходи, поради успоредно поскъпване цените на всички енергоносители, вкл. и цените на твърдите горива. На практика и в двата случая **лесният преход на границата към социално изключване и бедност** е естествена последица от разтварящата се ножица между цени и доходи.

9.4. Аргументите, че се актуализира периодично както достъпът до, така и размерът на **социалните помощи за отопление** през зимния период, сигурно имат своето основание, но самият факт на разширяващ се контингент бенефициенти едва ли разкрива еднозначно положителна тенденция на намаляване бедността и социалното изключване. Обратната страна на монетата показва нарастваща зависимост на все повече хора от

⁵ Д. Минев, Л. Томев, Д. Драганов. Приоритети на политиката за социално включване в България, Фондация „Фридрих Еберт”, 2008

услуги, които принципно би следвало да гарантират жизнения стандарт на населението.

9.5. Навсякъде в ЕС реформите в услугите от общ интерес (приватизация, либерализация на цените) се превърнаха в **мощен фактор за генериране на бедност**, тъй като водят до силно нарастване на разходите за тези услуги и реструктуриране на бюджетите на индивиди, семейства и домакинства. Засега ЕК все още отказва да се проведе един задълбочен анализ на реформите в тази сфера.

9.6. Остава без отговор обаче въпросът дали **най-бедната страна в Европа** може да си позволи такъв натиск върху доходите и жизнения стандарт на своето население, какъвто се оказва в другите, далеч по-богати страни-членки.

10. Активното включване

10.1. Активното включване е изведено **като втора, равностойна на останалите, политическа цел**. Тя е адекватна на практиката в ЕС, но трите компонента на европейската концепция за активно включване (адекватен доход, качествени работни места и достъп до качествени услуги), изразяващи се най-общо в термина „достоеен труд”, тук водят към тромавия и трудно преводим термин *employability*, който има друг смисъл - повишаване капацитета и пригодността на индивида за наемане на работа.

10.2. Сериозните проблеми се състоят в това, че **мерките не следват дори и така (ре)формулираната цел**, а още повече я променят и по-точно – редуцират я, като:

- свеждат активното включване до активни мерки на пазара на труда (т.нар. активиране, което е съвсем друго нещо);
- обхващат само хора, които са най-отдалечени от пазара на труда (работещите бедни, например, не се поставят в центъра на вниманието);
- социалните услуги се схващат само като услуги, които са необходими за осъществяване на преход от социално подпомагане към заетост;
- подобряването на доходите се очаква само като резултат от повишаване на заетостта чрез активиране.

10.3. Тъй като централният момент в самото активиране е оказване на икономическа принуда за приемане на каквато и да е работа, а принудата се реализира чрез **орязване на социални плащания**, то замисълът всъщност е сведен до очакването, че орязването на плащания ще доведе до повишаване на дохода. Този замисъл едва ли ще нанесе много силен удар на бедността.

10.4. Важно е да се отбележи, че мерките по втората цел не са добре обвързани с първата цел (борбата с детската бедност), за чието постигане се разчита до голяма степен на заетостта на родителите, т.е. на мерките за активно включване. В крайна сметка се оказва, че за намаляването на детската бедност се разчита на активното включване на родителите, което от своя страна е сведено до т.нар. активни мерки за пазара на труда, а те пък са свързани с оряване на социални плащания. Малко е вероятно да се пребори детската бедност (и родителската също) чрез ограничаване на социални плащания.

10.5. При такава конструкция най-вероятно и двете цели няма да доведат до намаляване на нивото на бедност. По-скоро бедността би нараснала, дори и при запазване на доста благоприятния икономически контекст от 2008 г. А тъй като този контекст вече е история, то може със сигурност да се прогнозира, че при посочените цели и мерките за тяхното постигане, бедността в страната ще нарасне, което всъщност и самият документ не изключва.

11. Пазар на труда и социално включване

11.1. За 2008 г. пазарът на труда все още успява да съхрани общите позитивни тенденции на развитието си и да се възползва от запазената макроикономическа стабилност. **В периода 2004-2008 г. той разшири мащабите си** и позволи повишаване на икономическата активност на населението. Нарастването на заетостта се дължеше не само на притока на наети безработни, а и на започване на работа от обезкуражени и други неактивни лица. Постигната е висока заетост на жените, с която в края на 2008 г. практически бе реализирана Лисабонската цел от 60% равнище на заетост.

11.2. В началото на 2009 г. се намалява интензивността на промените и те основно се дължат на запазен инерционен момент. Предвижданията са за предстоящо рязко нарастване на безработицата, което неминуемо ще има **отражение върху обедняването на населението**. Този песимистичен сценарий произтича не само от влиянието на световната финансова и икономическа криза, а и от наблюдаваното през последните години „прегряване” на българската икономика. Доколкото последното бе коментирано на експертно ниво, но не бе признато от политиците, то сегашните им реакции по повод освобождаване на работници звучат пресилено и безотговорно.

11.3. Проблемите на пазара на труда вече набират скорост. Те са провокирани от намаляващото търсене, все още лошите условия на труд и наличие на дискриминационни практики на заплащане, утежнения достъп до финансови ресурси за стопанска дейност (или за самонаемане),

незадоволителното качество на някои услуги по заетостта и ограничения достъп на представители на групи в неравностойно положение до тях (преди всичко – на лицата с увреждания).

11.3.1. Въпреки постигнатите равнища на заетост на жените, запазва се ниско равнището на качество на тяхната работа. *Самотните майки* са една от групите, изложени в най-голяма степен на риска от обедняване, която ще засили маргинализацията си в близко бъдеще.

11.3.2. Постигнатите прирасти на заетостта се дължат главно на *активната работа с възрастните кохорти* на пазара на труда, а не толкова на търсенето от реалния сектор. През 2008 г. 40.3% от този прираст се дължи на лицата между 55 и 64 години. Подобна ситуация бе наблюдавана и през 2005 и 2006 г.

11.3.3. Съществуват основания да се предположи, че досегашните политики на пазара на труда провокират *противоречия между поколенията трудоспособно население*. Преодоляването им е един от основните принципи при реализиране на социалното включване и кохезия в документите на ЕК (март 2006 г.). Подценяването на позицията на младите в работната сила резултира в нейното качество и ниска адекватност на изискванията на икономиката на знанието.

11.3.4. Сегашната ориентация на заетостта към високите възрастови групи води до *по-слабо редуциране на бедността в домакинствата с деца и подрастващи*. Това е твърде обезпокоителен факт предвид проблема за детската бедност и необходимостта от прекъсване веригата на нейното възпроизводство и разширяване.

11.3.5. Стабилизирането на заетостта от гледна точка на възрастовата структура на заетите ще изисква *стимулиране участието на родителите с деца до 16 години в заетост*, както и разширяване на инициативите, позволяващи им преход към заетост. Тези изисквания не могат да се осъществят само с досегашните полезни политики на пазара на труда.

11.3.6. *Наложително е комбиниране* с разкриване на нови места в детски ясли и градини; използване на гъвкави форми на заетост на родителите, както и засилване на мерките за недопускане на безотговорно родителство. Така проблемите с възрастовата структура на заетите следва да се решават не само (и единствено) от позициите на стабилност на пенсионната система, а и при зачитане изискванията на семейната социална политика.

11.3.7. Твърдостта на ядрото от *продължително безработни* намалява в периода до 2008 г., но тези безработни запазват относителен дял от една трета от регистрираните безработни.

Именно тази група на пазара на труда корелира най-непосредствено с увеличаването на броя на населението във висока и крайна бедност.

11.3.8. За момента в работата с групата на продължително безработните се акцентира върху етническият ѝ състав и високият дял на *представителите на ромския етнос*. При него се преплитат проблеми с мотивацията при наемането; липса на професионална квалификация и/или ниско образование; нагласи за работа „на парче”, т.е. в сивата икономика; нагласи за живот в бедност и ниски стимули за промяната му в условията на гетовизация.

11.3.9. В същото време поставянето в отделна група на проблемите на ромското етническо малцинство следва да се прави с нужната предпазливост. В българското законодателство не съществуват текстове, които да стимулират (провокират) *дискриминация по етнически признак*. Мнозинството от ромите са бедни и техните проблеми, както показва практиката на пазара на труда, са общи проблеми на бедното и обедняващо население.

11.3.10. *Лицата с увреждания* са една от рисковите групи на пазара на труда, която е изключително слабо търсена от работодателите. Регистрираните безработни с увреждания обаче имат по-добра образователно-професионална структура от общо безработните. В тази връзка може да се предположи, че съществува определена стигматизация на хората с увреждания на пазара на труда.

11.3.11. Възможна причина за ниското търсене на безработните с увреждания е в общото лошо състояние на условията на труд и *ограничените възможности (или невъзможност) за тяхното приспособяване* спрямо конкретни изисквания на увреждането, дори при наличие на финансова подкрепа и желание на работодателите. В последна сметка обаче поради ниският достъп до средата и други причини съществен трудов потенциал с високо качество остава неоползотворен, дори в периоди на отчитан недостиг на квалифицирана работна сила.

11.4. Значението на **висококвалифицираните специалисти** за качеството на работната сила и общата производителност на труда изисква повишено внимание към устройването с нова работа на безработните им представители, именно при сегашните условия на икономическа криза. За целта следва да се разработи специализирана система, която да обслужва трудовите им преходи, както и специализирана професионална квалификация или преквалификация за високите квалификационни степени. Това ще има значение както за ограничаване понижаването на жизнените стандарти на тази група, така и за оставането им в работната

сила (и заетостта), подобряване на общо-икономическите резултати (при равни други условия) със значение за редуциране на бедността.

11.5. Насоките на развитие на пазара на труда в средносрочна перспектива, които не биха предизвиквали бедност и социално изключване, се отнасят до следното:

- Постигане на *балансираност на пазара на труда* при запазване на икономическата активност на населението.
- Подобряване на *качествените характеристики на работната сила*, при приоритетно насочване на активните политики към младежите и други перспективни демографски групи на пазара на труда, както и към перспективните професионални групи.
- Подпомагане *включването в заетост на лица на рискови позиции* на пазара на труда, с основно внимание върху продължително безработните и лицата с увреждания.
- Намиране на социално приемливи начини за запазване значението на провежданите политики за ограничаване на безработицата, избягване на резките и неблагоприятни промени с оглед *предотвратяване на последващ неблагоприятен хистерезисен ефект* в по-далечна перспектива.

12. Рисковете за пенсионната система

12.1. Проявите на икономическата криза в реалната икономика са **сериозна заплаха за разходопокривната система на пенсионното осигуряване.** Тази заплаха се проявява по линията на: спад в темповете на нарастване на БВП⁶, намаляване на заетостта, по-бавно нарастване на доходите, вкл. опитите за замразяване на заплатите в бюджетната сфера, натрупване на просрочени задължения към работниците и служителите и към фондовете на ДОО в условията на всеобща и нарастваща фирмена задлъжнялост.

12.2. Кризата в реалната икономика поставя под заплаха социалното осигуряване (в т.ч. и пенсионното) не само по линията на приходите, но и **по линията на разходите.** Намаляването на коефициента на заетост и нарастването на безработицата, заплахите за работното място, нередовното изплащане на заплати създават напрежение в разходната част на бюджета

⁶ Според разчети на НОИ намаление на икономическия растеж само с 1 процентен пункт води до намаление на БВП с около 700 млн. лева, а на осигурителната основа с около 200 млн. лева. При сегашния размер на осигурителните вноски за ДОО това автоматично означава над 70 млн. лева по-малко приходи за 2009 година за всеки 1 процент намаление на БВП. Виж Икономическата активност в България и нейните социални измерения през първото десетилетие на новия век. Обзорно-аналитичен доклад 2009. КНСБ и ИТ при ГКРГ, София, 2009, стр. 163

на общественото осигуряване в следните направления: нарастване на разходите за обезщетения за безработица, в това число и за дългосрочна безработица; масово използване на всички законови форми за ранно пенсиониране и натиск за разширяване обхвата на правоимащите, вкл. и удължаване на сроковете на преходните режими; ограничаване на случаите на отложено пенсиониране.

12.3. По отношение на **адекватността и финансовата устойчивост на пенсионната система** в доклада има някои конкретни констатации – за 350 хил. неосигуряващи се, за политиката на последователно намаляване на осигурителната вноска, включително и за нарастващата зависимост от държавния бюджет, но в крайна сметка тези констатации не водят до конкретни решения, които биха осигурили в бъдеще адекватни размери на пенсиите при финансова устойчивост и автономност на системата.

12.4. Аргументът, че не е възможно да се предвиди кризата, не е валиден, защото ако беше разработена стратегия, би трябвало да се заложи и вариант за рязко влошаване на икономическите условия, независимо от това, доколко е реалистичен. **Необходимостта от стратегия** произтича най-вече от това, че сегашната конструкция на пенсионната система е свързана с мощни интереси, а това обикновено е предпоставка за подценяване на рисковете, съдържащи се в системата.

12.5. Има причини да се предполага недостатъчна устойчивост на сегашната система и от гл. т. на **кореспондирането ѝ със структурата на доходите на населението**. Непропорционално големият слой ниски доходи, тънкия слой средни и още по-тънък слой високи доходи не осигурява достатъчно възможности за избор на самите активни лица (да формират собствени дългосрочни планове относно доходите и разходите през целия им живот, да избират стратегии за периодите на труд и извън труда или пък основани на взаимна издръжка между поколенията и т.н.).

13. Здравеопазване и социално изключване

13.1. **Достъпът до адекватно здравеопазване за всички граждани е приоритет на всяка стратегия за социално приобщаване.** Правото на здравеопазване е човешко право и никой не може да бъде лишаван от него на базата на неговия личен доход, собственост, местоживеене или на базата на какъвто и да е друг признак. Още от подписването на Римския договор при създаването на ЕС основен постулат е задължението на държавата да осигури равен достъп до качествени услуги на всички свои граждани, независимо къде живеят.

13.2. **Световният опит показва, че избраният модел на здравеопазване при неговото въвеждане трябва да отговаря на:**

- нивото на икономическо развитие;
- нивото на обществения морал;

- политическата ангажираност към здравните проблеми;
- наличието на проигран в практиката концептуален модел.

13.3. Българският опит се разминава значително с тези изисквания. **Резултатите от здравната реформа**, провеждана под силното влияние на международните финансови институции, 9 години по-късно са налице – от една страна, неудовлетворение на изпълнителите на медицински услуги, недостиг на специализиран персонал и постоянно тлеещи огнища на социално напрежение в болниците и ЦСМП; от друга – пълно разочарование и безпомощност на пациентите, попаднали в лабиринта между:

- „реформираната” извънболнична помощ,
- „недооценените” клинични пътеки на болничните търговски дружества, и
- „пазарния лукс” на стоматологичните услуги.

13.4. Реформата в здравеопазването доведе до **значителен финансов натиск върху домакинствата**, особено като се има предвид влошеният здравен статус на населението.

13.4.1. По официални данни на НСИ⁷ *относителният дял на разходите за здравеопазване в структурата на разходите на домакинствата* показва ясна тенденция на увеличаване след началото на реформите. В периода 1995-1999 г. относителният дял на разходите за здравеопазване е в рамките на 1.9-2.9% от общите разходи. През 2000 г. нараства на 3.6%, а през 2008 г. вече достига 4.8%.

13.4.2. Ниското равнище на доходи на населението затруднява достъпа до здравеопазване. *Това се отнася особено за бедните и уязвими слоеве от него.* Извън кръга на осигуряваните от държавния бюджет и други източници остават безработните, които са без право на обезщетение и не са включени в системата на социално подпомагане. За повечето от тях вноската от 8% за здравно осигуряване и силно комерсиализираните медицински услуги са непосилни.

13.5. Крайно недостатъчни са **средствата от НЗОК за покриване стойността на лекарствата.**

13.5.1. По данни на *Европейската Федерация на фармацевтичната индустрия* българските пациенти, в сравнение с тези от останалите европейски страни, плащат за лекарства относително най-много от собствения си джоб – 56%, т.е. само 44% се покриват от НЗОК. Средно за ЕС това съотношение е 18 към 82%. Правителството не само не намери начин за увеличение на средствата за лекарства или за

⁷ НСИ. Изследване на бюджета на домакинствата, 2008
ИСС/2/006/2009 г. – Комисия по социална политика

по-ефективното им разходване, но въведе и допълнително утежняващ ДДС от 20% върху тяхната стойност.

13.5.2. *Лекарствената политика е съпътствана с перманентни кризи*, свързани с недостиг или липса на животоспасяващи лекарства. Парадоксално е за една държава, определила се в Конституцията като „социална”, да изтъква „търговски” и „фискални” причини за неравен достъп до съвременно лечение и качествени медикаменти. Като правило този ограничен достъп (при ниското средно равнище на доходи) води до вторична бедност и трайно социално изключване.

13.6. Една част от населението, освен здравните вноски, прави **значителни разходи за здравни услуги** под формата на:

- *допълнителни регламентирани плащания* – потребителска такса за всяко посещение при ОПЛ или специалист, както и за болнично лечение. Това ограничава достъпа, особено когато лечението изисква сложна диагностика и многократни посещения при лекар.
- *допълнителни плащания в извънболничната помощ* - наличието на лимити за посещение при специалист принуждава пациентите да заплащат за проведените изследвания.
- средствата за високоспециализирани и скъпоструващи изследвания не са съобразени с потребностите. Формират се *листи на чакащите*, а тези, които не могат да чакат, трябва да си платят.
- *допълнителни плащания в болничната помощ* – за лекарства, консумативи, изследвания, храна.
- *нерегламентирани плащания* под формата на дарения, “благодарности” и други. По експертни оценки те вече са около 1.5 млрд. лева. Това е огромен допълнителен ресурс, който се налива по принуда, но същевременно това е и корупционният потенциал, който дискредитира самата здравна реформа.

Всичко това налага извода, че бедните, ако искат да се лекуват, стават по-бедни, а ако се откажат от лечение, стават по-болни.

14. Проблеми на бюджетирането и финансирането

14.1. Финансовата устойчивост на публичните финанси е огромен проблем, още повече, че не е достатъчно “осветен” информационно и поради това не му се обръща достатъчно внимание. Публичните финанси в момента са един от основните генератори на бедност. Счита се, че централният проблем на политиките срещу бедността е липсата на достатъчно ресурси. В действителност нещата стоят обратно – дефицитът е създаден изкуствено.

14.2. В публичните финанси има огромна неформална част, чрез която се изземват и преразпределят твърде много средства, формират се

гигантски потоци от незаконни пари, които не се отчитат и не се облагат с данъци, а така се създава и поддържа бедност. Това е огромен **резерв за допълнително финансиране на политики анти-бедност**, особено в условия на криза.

14.3. Според *Доклада за световното богатство'2008* през 2006 г. милионерите в света (10.1 млн. души) са притежавали 40.7 трилиона долара и 1/3 от тях, т.е. над 13.5 трилиона, са “спестени” от неплатени данъци. Със сигурност **проблемът е валиден и за България**, при това той е достигнал неприемливи мащаби. Предполагаемите средства у нас, които се укриват, източват или не се плащат за данъчната система, само за 2008 г. са около 9.1 млрд. лв., което е около 20% от приходите на бюджета, а отделно се присвояват неправомерно около 15% от разходите в бюджета⁸.

14.4. Конкретните причини за това състояние са следните:

14.4.1. *Стандартите за финансово-счетоводната отчетност* са силно занижени и поради това информацията е силно изкривена. Така са създадени възможности за възникване на огромни потоци незаконни пари и тези възможности се използват⁹.

14.4.2. *Данъчната система* оперира въз основа на информацията, създавана от системата на финансово-счетоводната отчетност. Когато финансово-счетоводната информация е изкривена и непълна, данъчната система също не може да работи ефективно. Тя не е в състояние да установява потоците от незаконни пари (особено “източването” на ДДС).

14.4.3. Специален проблем на данъчната система е неспособността ѝ да се справи с т. нар. *престижно потребление*, което достигна невиджани размери. Въпросът се поставя и в ЕС, защото това е същевременно и ключ към увеличаване на производствените инвестиции и създаване на нови работни места.

14.5. Въпросът за пълноценното използване на Европейските фондове е от огромно значение. През ноември 2008 г. ЕК създаде специална Регулация, даваща възможност на правителствата да преразгледат своите “системи” на Структурните фондове и да ги насочат по-добре към справяне с развиващите се кризисни тенденции. Необходимо е това да се постигне и по отношение на стратегиите и политиките за смекчаване на бедността и изключването, тъй като прегледът на Националния план създава впечатлението, че е налице ограничен стремеж към използването на Структурните фондове и то най-вече във връзка с интеграцията на трудовия пазар. Т.е. реално е пропусната възможността да се използват Структурните фондове за по-мощно стимулиране на

⁸ По данни на проф. Георги Петров. Виж в. „Сега” от 16.04.2009 г., с. 9/13.

⁹ Проф. Иван Душанов написа по този повод Открито писмо до ред държавни институции, но не бяха взети никакви мерки.

активно включване и за прилагане на по-широки подходи за социално включване.

14.6. Въпреки няколкото общи позовавания на НПД към Регулацията на Европейския социален фонд – „потенциалът на Структурните фондове да редуцира бедността и социалните неравенства”, няма достатъчно доказателства, че този потенциал е бил усилен в сравнение с предишните години. В тази рамка липсва достатъчна конкретизация - **как ще бъдат финансирани целите, през кои бюджети и с какви финансови механизми.** Там, където Структурните фондове се споменават, акцентът е върху традиционните мерки по заетостта, без специално усилие да се развият подходи за посрещане потребностите на тези, които са най-далеч от трудовия пазар.

14.7. Това състояние може би подсказва липсата на **информираност по възможностите за по-добро използване** на Структурните фондове за постигане на социално включване и особено чрез: “позитивни” мерки за активиране, мерки, позволяващи по-широка интеграция и овластяване на изключените групи, увеличаване капацитета на социалните НПО, достъп до качествени услуги (особено за уязвими групи и изостанали райони), подходи за включващо предприемачество и инфраструктури, свързани със социалното включване.

14.8. Недостатъците на Доклада и произтичащите от тях рискове значително нарастват от променената икономическа конюнктура. Рецесията вече поражда неизбежните последствия – безработица, бедност и социално изключване. Негативните последствия значително се усложняват и мултиплицират поради **мащаба на кредитната задлъжнялост** и нарастващата неплатежоспособност на населението. Има основания да се предполага, че ситуацията може да стане критична.

14.9. Рецесията не само означава повече хора без работа, но и първите, които си отиват, са несигурните и с ниско качество работни места, които не са покрити от реструктуриращите пакети. Тези, които запазят работните си места, вероятно ще се окажат в **нарастващо несигурни позиции**, под натиск за намаляване на заплатите и с изисквания за нарастваща гъвкавост. Правителството вероятно ще трябва да възстановява публичните дефицити, предизвикани от пакетите за справяне с финансовите затруднения, за да се съобрази с изискванията на Пакта за стабилност.

14.10. В най-лошия случай публичният дефицит ще бъде компенсиран чрез **намаляване на социалното подпомагане и равнищата на защита.** Това, в комбинация с намалената покупателна способност, особено на хората, които живеят въз основа на обезщетения и нарастващата задлъжнялост, вероятно ще изпрати още много хора в тежка ситуация, под линията на бедност. Тези нови развиятия изискват спешни нови отговори. Те изискват да се признае новият икономически контекст и

да се подготвят конкретни предложения за **социален и устойчив отговор на сегашната криза**, въз основа на ангажимент за намаляване на бедността.

14.11. В Доклада има определени **нови мерки на правителството** за борба с рецесията, например увеличаването на минималния доход и пенсиите, както и намеренията за подобряване на социалната защита на всички. Но тези мерки едва ли са достатъчни, а можем да се съмняваме и в ефективността им като антикризисни средства.

14.12. Заплахите от негативните ефекти на текущата криза **не трябва да се разглеждат като неизбежни**. Националният стратегически доклад и Националният план за действие по включване могат да бъдат основен инструмент, за да се подкрепи тази промяна, но, за да се постигне това, те трябва да бъдат приемани по-сериозно и спешно да се подобрят.

/п/

Доц. Лалко Дулевски

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ